

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

INSTITUT FÜR BIBLIOTHEKS- UND INFORMATIONSWISSENSCHAFT



BERLINER HANDREICHUNGEN ZUR BIBLIOTHEKS- UND INFORMATIONSWISSENSCHAFT

HEFT 304

25 JAHRE BIBLIOTHEKSGESELLSCHAFT CELLE

**INFORMATIONELLE GRUNDVERSORGUNG UND
BIBLIOTHEKSGESETZE**

VON
KONRAD UMLAUF

25 JAHRE BIBLIOTHEKSGESELLSCHAFT CELLE

**INFORMATIONELLE GRUNDVERSORGUNG UND
BIBLIOTHEKSGESETZE**

**VON
KONRAD UMLAUF**

Berliner Handreichungen zur
Bibliotheks- und Informationswissenschaft

Begründet von Peter Zahn
Herausgegeben von
Konrad Umlauf
Humboldt-Universität zu Berlin

Heft 304

Umlauf, Konrad

25 Jahre Bibliotheksgesellschaft Celle : informationelle Grundversorgung und Bibliotheksgesetze / von Konrad Umlauf. - Berlin : Institut für Bibliotheks- und Informationswissenschaft der Humboldt-Universität zu Berlin, 2011. - 16 S. - (Berliner Handreichungen zur Bibliotheks- und Informationswissenschaft ; 304)

ISSN 14 38-76 62

Online-Version: <http://edoc.hu-berlin.de/series/berliner-handreichungen/2011-304>

25 Jahre Bibliotheksgesellschaft Celle – informationelle Grundversorgung und Bibliotheksgesetze¹

Meine Damen und Herren,

es steht einer Bibliotheksgesellschaft gut an, sich mit Fragen nach der Legitimierung von Bibliotheken zu beschäftigen. Während sich Automobilfabriken oder Hochschulen in ihrer Existenz scheinbar nicht rechtfertigen müssen, während auch Museen einfach da sind und normalerweise nicht in Frage gestellt werden, stehen Bibliotheken, und besonders Öffentliche Bibliothek immer, und wohl sogar zunehmend, unter einem besonderen Legitimationsdruck. Sie müssen begründen, wozu sie gut sind, wozu sie gebraucht werden. Wieso Bibliothek, wenn es doch Google gibt – diese Frage wurde tatsächlich schon gestellt. Und Tatsache ist, dass unendlich viele Informationen, für die man früher in die Bibliothek laufen musste, heute viel bequemer über Suchmaschinen zu beschaffen sind, von Kochrezepten über Gesetzestexte bis zu fix und fertigen Referaten, die man in der nächsten Seminar- oder Schulstunde vortragen kann. Man sollte aber in letzterem Zusammenhang die Quelle angeben...

Ich spreche mit meinem Vortrag in zwei Richtungen: zu Bibliothekarinnen und Bibliothekaren einerseits und zu Bibliotheksförderern und Bibliothekslobbyisten andererseits. Dem Bibliothekspersonal möchte ich helfen, ihre Argumente für die Legitimierung von Bibliotheken tragfähiger zu machen, nämlich besser anschlussfähig an Diskurse außerhalb der Bibliothekswelt. Bibliothekare neigen manchmal – weltweit – zu introvertierten Diskursen, die die Welt außerhalb der Bibliotheken nicht nachvollziehen kann. Den Bibliothekslobbyisten möchte ich einen Impuls geben, ihr Engagement für Bibliotheken noch schlagkräftiger zu gestalten, indem sie es in eine bestimmte Richtung lenken.

Einen zentralen Impuls zu ihrer Legitimierung meinen Bibliothekare aus der Informationsfreiheit zu holen. Man nimmt dabei auf Artikel 19 der Menschenrechtsdeklaration oder auf Artikel 5 des Grundgesetzes Bezug. Artikel 5 des Grundgesetzes lautet bekanntlich:

„Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten.“

In dem Sinn heißt es in der vor fast 20 Jahren erschienenen bibliotheksprogrammatischen Schrift „Bibliotheken '93“ des bibliothekarischen Dachverbands in Deutschland:

„Bibliotheken füllen wichtige Grundbegriffe unserer Werteordnung - Menschenwürde, Solidarität und Toleranz, Freiheit und Verantwortung, Demokratie und Gerechtigkeit - mit Inhalten und helfen mit, jenen Grundkonsens zu sichern, der diese Ordnung vor Willkür und Beliebigkeit schützt und damit Pluralismus ermöglicht. Sie fühlen sich dabei besonders dem Artikel fünf des Grundgesetzes - Freiheit der Information und der Meinungsäußerung, Verbot der Zensur - verpflichtet.“²

¹ Vortrag gehalten am 6.5.2011 in der Stadtbibliothek Celle aus Anlass des 25-jährigen Jubiläums der Bibliotheksgesellschaft Celle in der Bibliotheksgesellschaft Niedersachsen.

² Bibliotheken '93. Bundesvereinigung Deutscher Bibliotheksverbände (Hrsg.) Berlin: Dt. Bibliotheksinst. 1994, S. 3.

Diesen Anspruch bringt derselbe Dachverband in einer 2008 veröffentlichten Programmschrift „21 gute Gründe für gute Bibliotheken“ noch gesteigert zum Ausdruck:

„Das Wissen der Bibliothek, ihr Bestand an Büchern, Datenbanken, Zeitschriften, DVDs und CDs, ist für alle da. ... Das ist ganz alltägliche Informationsfreiheit - und die ermöglicht Meinungsvielfalt. Demokratie eben. Bibliotheken demokratisieren den Zugang zum Wissen. Sie sind ein Grundpfeiler einer freiheitlichen, integrativen, aufgeklärten Gesellschaft.“³

Hier sind es die Bibliotheken mit ihren Informationsangeboten, die Informationsfreiheit im Alltag schaffen.

Ich möchte in meinem Vortrag darlegen, dass diese Legitimierung nicht trägt und eher dazu geeignet ist, die Informationsfreiheit zu untergraben. Statt die Informationsfreiheit als Existenz sicherndes Argument in Anspruch zu nehmen, möchte ich empfehlen, die Bibliotheken im Kontext der informationellen Grundversorgung zu verorten und auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Konkret möchte ich Ihnen, meine Damen und Herren, ans Herz legen, sich für ein niedersächsisches Bibliotheksgesetz zu engagieren, falls sie es nicht ohnehin bereits tun.

Klüger als der deutsche Bibliotheks-Dachverband Bibliothek & Information Deutschland bezieht sich der internationale bibliothekarische Dachverband IFLA, die International Association of Library Associations and Institutions, auf den ungehinderten Zugang zur Information. Die IFLA erklärte 2002 auf einer Konferenz in Glasgow⁴, dass Bibliotheken einen Beitrag zur Entwicklung und Erhaltung der geistigen Freiheit leisten und bei der Sicherung demokratischer Werte und der allgemeinen Menschenrechte helfen. Das kann so im Indikativ natürlich nicht stehen bleiben, denn hier wird ein Anspruch formuliert, der in Diktaturen gerade nicht verwirklicht ist. Man muss nur an die DDR denken, in der die meisten Bibliotheken vom freien Buchmarkt abgeschnitten waren und wo in den wenigen Bibliotheken, in denen eine Auswahl von West-Literatur zur Verfügung stand, diese nur mit Sondergenehmigung zugänglich war. Im Weiteren macht die IFLA-Erklärung von Glasgow allerdings deutlich, dass hier Ansprüche formuliert werden, die es erst weltweit zu verwirklichen gilt. Konkret heißt es:

„Die IFLA fordert deshalb die Bibliotheken und Informationsdienste und deren Mitarbeiter auf, die Grundsätze geistiger Freiheit zu schützen und sich dafür einzusetzen sowie ungehinderten Zugang zu Informationen zu gewährleisten.“⁵

Hier geht es wirklich um Informationsfreiheit, nämlich darum, staatliche Eingriffe, die die Informationsfreiheit behindern, abzuwehren. In einigen Bibliotheken der DDR, so in der Berliner Stadtbibliothek, wurden im Sinn dieser Abwehr die Sonderrechte für die Lektüre von Büchern aus dem Westen ziemlich großzügig gehandhabt; man musste allerdings unterschreiben, dass man diese Bücher nicht zitiert und den Inhalt nicht weitergibt – einerseits bewegte man sich damit im Rahmen der DDR-offiziellen Unterdrückung der Informations- und Meinungsäußerungsfreiheit, andererseits

³ 21 gute Gründe für gute Bibliotheken. Bibliothek & Information Deutschland (Hrsg.) Berlin: Bibliothek & Information Deutschland 2008 = www.bideutschland.de/download/file/2_21%20GUTE%20GRUENDE_endg_4-9-08.pdf.

⁴ Bibliotheken, nationale Sicherheit, Gesetze zur Informationsfreiheit, soziale Verantwortung. Berlin: Bundesvereinigung Dt. Bibliotheks- und Informationsverbände 2006 (IFLA / FAIFE Weltbericht. 5), S. 149.

⁵ Bibliotheken, nationale Sicherheit, Gesetze zur Informationsfreiheit, soziale Verantwortung. Berlin: Bundesvereinigung Dt. Bibliotheks- und Informationsverbände 2006 (IFLA / FAIFE Weltbericht. 5), S. 150.

schaftte man doch ein bisschen Zugang zu freier Information. Mehr war unter den Augen der Stasi wohl nicht möglich. Aus manchen heutigen europäischen Ländern sind Versuche bekannt, von politischer Entscheidungsebene her Einfluss auf das Informationsangebot in Bibliotheken zu nehmen. So versuchten Parlamentsmitglieder in Lettland, dass ein bestimmtes Buch über Kindererziehung aus den Bibliotheken entfernt wird⁶. So sehr man dieses Vorgehen politisch verurteilen muss, nach dem Verständnis des deutschen Grundgesetzes wäre die Informationsfreiheit davon nicht betroffen, solange man das betreffende Buch über den Buchhandel beziehen kann.

Die IFLA scheint aber doch auch zu meinen, dass Informationsfreiheit keineswegs nur ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe ist, sondern auch einen Anspruch auf leistungsrechtliche Teilhabe darstellt, d.h. als Verpflichtung der öffentlichen Hand verstanden werden kann, faktische Zugänge zur Information zu schaffen, und zwar durch Bibliotheken. Der internationale Dachverband erhebt nämlich regelmäßig durch Befragungen der nationalen Bibliotheksverbände⁷, wie weit die Bibliotheken mit Internet-Zugängen ausgestattet sind, wie weit Benutzer für die Internet-Nutzung Gebühren bezahlen müssen und wie weit Filtersoftware eingesetzt wird. Diese Erhebung steht nicht unter der Fragestellung, wie weit das Bibliothekswesen in den verschiedenen Ländern entwickelt ist, sondern die IFLA siedelt diese Fragestellung im Kontext der Informationsfreiheit an: Länder, in denen nur wenige Bibliotheken einen Internet-Zugang bieten, verfügen nach dieser Auffassung über weniger Informationsfreiheit. Es überrascht nicht, dass die Situation insbesondere in Afrika und in vielen asiatischen Ländern höchst unerfreulich ist – in dem Zusammenhang sei die Frage aufgeworfen, wie nützlich ein Internet-Zugang ist, wenn man vor allem trinkbares Wasser braucht. Bevor nämlich Anstrengungen zur flächendeckenden Versorgung mit Information und Informationstechnologie unternommen werden, muss für eine ausreichende Versorgung mit Trinkwasser, Nahrungsmitteln und medizinischer Betreuung gesorgt werden⁸. Während in Europa der Einsatz von Filtersoftware vor allem im Zusammenhang mit Jugendschutz eine Rolle spielt, gibt es natürlich auch Länder wie z.B. Turkmenistan, in denen Filtersoftware in Bibliotheken mit dem dezidierten Ziel eingesetzt wird, die herrschende Staatsideologie zu stärken. Freilich ist die Frage viel interessanter, ob der freie Informationsfluss auf nationaler Ebene durch zentrale Server, also gar nicht erst auf Ebene der einzelnen Bibliothek, behindert wird, so dass die Bürger weder von Bibliotheken aus noch sonst woher einen unzensurierten Internetzugriff haben, wie das in China mit seiner umfassenden Internet-Zensur der Fall ist.

Demgegenüber müssen wir festhalten, dass die in Deutschland herrschende Grundrechtslehre die Informationsfreiheit ausschließlich als Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe versteht.

Der maßgebliche Grundgesetz-Kommentar, begründet von Maunz und Dürig, sowie auch die anderen Grundgesetz-Kommentare betonen den Charakter der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit als Abwehrrecht. Das Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit begründet, so heißt es

⁶ Bibliotheken, nationale Sicherheit, Gesetze zur Informationsfreiheit, soziale Verantwortung. Berlin: Bundesvereinigung Dt. Bibliotheks- und Informationsverbände 2006 (IFLA / FAIFE Weltbericht. 5), S. 111.

⁷ Bibliotheken, nationale Sicherheit, Gesetze zur Informationsfreiheit, soziale Verantwortung. Berlin: Bundesvereinigung Dt. Bibliotheks- und Informationsverbände 2006 (IFLA / FAIFE Weltbericht. 5), S. 82-98.

⁸ Weber, Karsten: Das Recht auf Informationszugang. Berlin: Frank & Timme 2005 (Kommunikationswissenschaft. Bd. 1), S. 20.

ausdrücklich⁹, keinen Leistungsanspruch, dass die öffentliche Hand demjenigen, der seine Meinung frei äußern möchte, ein Auditorium schafft. Das Grundrecht verpflichtet den Staat nur, diese Meinungsäußerung weder zu verhindern oder zu behindern noch denjenigen, der seine Meinung äußern möchte, von einem vorhandenen Auditorium zu trennen oder dieses zu zerstreuen. Die Meinungsäußerungsfreiheit begründet auch keinen Anspruch gegenüber Massenmedien, dass diese verpflichtet wären, individuelle Meinungsäußerungen abzudrucken oder Sendezeiten zur Verfügung zu stellen.¹⁰ Ebenso wenig begründet die Meinungsäußerungsfreiheit einen Anspruch an den Staat, dass dieser speziell für den Zweck der individuellen Meinungsäußerung bestimmte Medien schaffen oder zur Verfügung stellen soll.¹¹ Die Ausübung vieler Grundrechte kostet Geld; insofern kann aus der Tatsache, dass Teile der Bevölkerung es sich weder leisten können, eigene Medien herzustellen und zu verbreiten oder Inserate zu schalten, um ihre Meinung zu verbreiten, noch über die geringen Mittel verfügen, sich zu ihrer Unterrichtung Medien zu kaufen, keine Verpflichtung abgeleitet werden, dass der Staat ihnen diese Medien zur Verfügung stellt¹². Diese Asymmetrie kann Gegenstand der Sozialpolitik sein; die Meinungs- und Informationsfreiheit betrifft sie nicht. Dieser Gedanke wird uns noch weiter beschäftigen. Zusammenfassend soll in Bezug auf die Informationsfreiheit festgehalten werden: Das Grundrecht der Informationsfreiheit gibt den Bürgern kein Recht auf Einrichtung allgemein zugänglicher Informationsquellen durch den Staat¹³. Vielmehr handelt es sich beim Recht der Informationsfreiheit ebenso wie bei der Meinungsäußerungsfreiheit um ein klassisches Abwehrrecht.

Allerdings ist in der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte eine Tendenz erkennbar¹⁴, der Informationsfreiheit eine Dimension zu geben, die über ein reines Abwehrrecht hinausgeht. Diese Dimension bezieht sich allerdings nur auf monopolisierte Informationssammlungen in Behörden und begründet insofern Informationsfreiheitsgesetze, also Gesetze, die den Bürgern das Recht geben, innerhalb gewisser Grenzen behördeninterne Information einzusehen.

Insofern trägt die von Bibliothekaren vorgetragene Argumentation nicht, die Bibliotheken aus der Informationsfreiheit legitimieren möchte.

Deshalb überrascht es außerordentlich, dass genau dies anscheinend in den in 2010 in Kraft gesetzten Bibliotheksgesetzen der Länder Thüringen, Sachsen-Anhalt und Hessen geschehen soll.

⁹ Maunz, Theodor; Dürig, Günter: Grundgesetz. Kommentar. Losebl.-Ausg. München: Beck 1958 ff. (Herzog, Roman), Art. 5, Rz 62.

¹⁰ Maunz, Theodor; Dürig, Günter: Grundgesetz. Kommentar. Losebl.-Ausg. München: Beck 1958 ff. (Herzog, Roman), Art. 5, Rz 65.

¹¹ Maunz, Theodor; Dürig, Günter: Grundgesetz. Kommentar. Losebl.-Ausg. München: Beck 1958 ff. (Herzog, Roman), Art. 5, Rz 65a.

¹² Maunz, Theodor; Dürig, Günter: Grundgesetz. Kommentar. Losebl.-Ausg. München: Beck 1958 ff. (Herzog, Roman), Art. 5, Rz 68.

¹³ Maunz, Theodor; Dürig, Günter: Grundgesetz. Kommentar. Losebl.-Ausg. München: Beck 1958 ff. (Herzog, Roman), Art. 5, Rz 111.

¹⁴ Köppen, Oliver M.: Das Grundrecht der Informationsfreiheit unter besonderer Berücksichtigung der neuen Medien. Lohmar: Eul 2004, S. 241.

§ 1 des Thüringer Bibliotheksgesetzes besagt: Staatliche und kommunale Bibliotheken

„gewährleisten damit [durch die allgemeine Zugänglichkeit ihrer Mediensammlungen] in besonderer Weise das Grundrecht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert unterrichten zu können“.

Die Gesetzesbegründung¹⁵ wiederholt diese Formulierung und fügt noch andere Grundrechte (das Grundrecht der Religions- und Weltanschauungsfreiheit, das Grundrecht der Berufsfreiheit und das der Menschenwürde innewohnende Recht, sich zu einer mündigen Persönlichkeit zu entwickeln) hinzu, die Bibliotheken gewährleisten. Eine Auseinandersetzung mit der bisherigen, dem diametral widersprechenden Auffassung der Grundrechtsauslegung findet in der Gesetzesbegründung nicht statt. Ferner heißt es in der Gesetzesbegründung, Bibliotheken

„gewährleisten in besonderer Weise die Herausbildung einer kritischen Medien- und Informationskompetenz, ohne die eine mündige Teilhabe am politischen und gesellschaftlichen Leben nicht möglich ist.“

Dem kann man natürlich nur zustimmen. Aber das betrifft nicht die Informationsfreiheit.

Ähnlich lautet es im § 1 des Bibliotheksgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt: Bibliotheken sind

„für jedermann zugänglich und gewährleisten damit in besonderer Weise das Grundrecht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert unterrichten zu können.“

Auch hier wird in der Gesetzesbegründung dieser Gedanken nur wiederholt:

„Bibliotheken sind zentrale Orte für die Realisierung dieses Grundrechts.“¹⁶

Damit sind Bibliotheken und Informationsfreiheit so miteinander verknüpft, dass dieses Grundrecht ohne Bibliotheken nur noch marginal verwirklicht werden könnte. Das steht einfach im Gegensatz zur herrschenden Grundrechtslehre, wie sie nicht nur in Rechtskommentaren dargelegt ist, sondern der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde liegt.

Auch im Hessischen Bibliotheksgesetz heißt es: Bibliotheken

„gewährleisten damit in besonderer Weise das in Art. 5 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland und Art. 13 der Hessischen Verfassung verankerte Grundrecht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert unterrichten zu können.“¹⁷

Wie das zu verstehen ist, erläutert die Begründung für das Hessische Bibliotheksgesetz. Nämlich nicht in dem Sinn, dass Bibliotheken die Informationsfreiheit garantieren, herstellen oder gewährleisten.

¹⁵ Thüringer Landtag. 4. Wahlperiode. Drucksache 4/3956, S. 6.

¹⁶ Landtag von Sachsen-Anhalt. 5. Wahlperiode. Drucksache 5/2016, S. 7.

¹⁷ Hessisches Bibliotheksgesetz. GVBl. I 2010, S. 295.

Vielmehr heißt es in der Gesetzesbegründung: Bibliotheken sind

- „- demokratische Orte des freien und gleichen Zugangs zu pluraler Information,
 - Einrichtungen des Bildungswesens und der gesellschaftlichen Integration,
 - landesweit verteilte Zentren des kulturellen Lebens sowie
 - Stätten des Studiums und des forschenden Nachdenkens.
- Sie sind wesentlicher Bestandteil der Bildungs- und Kulturlandschaft.“¹⁸

Ferner formuliert die Gesetzesbegründung in Hessen:

„Mit der gesetzlich gewährleisteten Allgemeinzugänglichkeit der hessischen Bibliotheken werden diese zu allgemein zugänglichen Quellen im Sinne des Grundrechts auf Informationsfreiheit.“¹⁹

Also Bibliotheken sind selbst nicht das Instrument, mit dem Informationsfreiheit garantiert wird, sondern sie werden zu jenen allgemein zugänglichen Quellen, aus denen sich jede und jeder frei und ungehindert informieren kann, weil das Hessische Bibliotheksgesetz die allgemeine Zugänglichkeit der Bibliotheken vorschreibt und damit eigentlich auch nichts anderes tut als Faktizität in einen Paragraphen zu gießen. Aus der Informationsfreiheit folgt keine Verpflichtung für die öffentliche Hand, Bibliotheken zu betreiben oder einen Sender zu finanzieren, über den jeder seine Meinung verbreiten kann, aber die Bibliotheken sehen sich nun kraft Gesetzes auf Augenhöhe mit den Einrichtungen, auf die die grundgesetzliche Informationsfreiheit zielt, vor allem mit Presse, Rundfunk und Verlagen. Vielleicht ist ja dies und nicht mehr im Thüringer und sachsen-anhaltinischen Bibliotheksgesetz gemeint.

Etwas anderes kann auch gar nicht sein: Denn wenn Bibliotheken die zentrale Instanz zur Verwirklichung der Informationsfreiheit sein sollten, käme die öffentliche Hand in eine Rolle, die die Informationsfreiheit verwirklichen soll, indem sie sie abschafft. Informationsfreiheit bedeutet gerade, dass der Staat nicht die Kontrolle über die öffentlichen Informationsflüsse hat und gerade nicht darüber entscheidet, welche Inhalte in den Medien und welche Medien verbreitet werden dürfen und welche nicht. Genau dies würde die öffentliche Hand aber tun müssen, wenn sie die Informationsfreiheit durch den Betrieb von Bibliotheken realisieren wollte – die Unterhaltsträger der Bibliotheken finanzieren das Sortiment der Bibliotheken, also den Ausschnitt aus den öffentlichen Informationsflüssen, die in Bibliotheken zugänglich sind²⁰.

Wenn allein das Vorhandensein eines Buch-, Zeitungs- und Zeitschriftenangebots und der allgemein öffentliche Zugang dazu Informationsfreiheit bedeuten würde, dann hätte es Informationsfreiheit in der DDR gegeben. Denn bereits die Öffentlichen Bibliotheken in mittelgroßen Städten waren in der Lage, mehr oder minder die gesamte Buchproduktion der DDR zu erwerben und zahlreiche Zeitschriften zu abonnieren. Im Verhältnis zur geringen Buchproduktion hatten die Öffentlichen Bibliotheken in der DDR sehr hohe Erwerbungssetats. Für die Bibliothekare ging es weniger darum, dass sie eine Auswahl treffen mussten, sondern mehr um die Frage, wie viel Exemplare von welchem

¹⁸ Hessischer Landtag. 18. Wahlperiode. Drucksache 18/1725, S. 4.

¹⁹ Hessischer Landtag. 18. Wahlperiode. Drucksache 18/1725, S. 6.

²⁰ Kröger, Detlef: Informationsfreiheit und Urheberrecht. München: Beck 2002, S. 198.

Titel sie erwerben sollten. Dass dennoch von Informationsfreiheit keine Rede sein konnte, lag eben daran, dass die Öffentlichen Bibliotheken von marginalen Ausnahmen abgesehen nur aus der DDR-Medienproduktion kaufen durften – und diese unterlag einer staatlichen Zensur. Der Staat entschied darüber, welche Information verbreitet werden darf – bei dieser Verbreitung hatten dann allerdings die Bibliotheken, was Bücher und Schallplatten anging, eine bedeutende Rolle, indem sie eine Art Vorkaufsrecht gegenüber dem Buchhandel hatten und deshalb viele Titel in den Regalen stehen hatten, die zwar die Zensur passiert hatten, aber aus politischen Gründen in zu geringen Auflagen gedruckt wurden und deshalb im Buchhandel allenfalls als Bückware zu bekommen waren. Hier wird deutlich, dass die Bibliotheken ihre unbestreitbar wertvolle Rolle für die Demokratie, wie ich sie eingangs nach den programmatischen Deklarationen der Bibliothekare zitiert habe, nur dann spielen können, wenn die Gesellschaft insgesamt freiheitlich, demokratisch und pluralistisch ist. In diesem Rahmen erweitern Bibliotheken die Teilhabe an Meinungsbildungsprozessen, an Kultur und an Bildung, auch wenn diese Teilhabe sich nicht als Rechtsanspruch aus dem Grundrecht der Informationsfreiheit ableiten lässt. Und diese Erweiterung ist zweifelsohne ein politisches Ziel von allergrößter Bedeutung²¹. Allein mit dieser Funktion kann man Öffentliche Bibliotheken legitimieren und ihrer Finanzierung eine höhere Priorität gegenüber Schwimmbädern oder Tierparks einräumen.

Politisch geht es nämlich auch darum, wie weit das Merkmal der allgemeinen Zugänglichkeit einer Quelle nicht nur im Sinn eines Abwehrrechts, sondern als grundrechtlicher Anspruch interpretiert werden kann. Unbestritten ist, dass die Bürger keinen Anspruch darauf haben, dass der Staat ihnen Zugang zu kostenpflichtigen Informationsquellen verschafft. Allerdings ist es mit dem Anspruch einer gerechten Teilhabe an Bildung und Kultur nicht vereinbar, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Bürger den tatsächlichen Zugang zu hochpreisigen Informationsquellen einschränkt, auch wenn diese grundsätzlich allgemein öffentlich zugänglich sind, aber eben gegen beträchtliche Entgelte²². Dann wird es Aufgabe der öffentlichen Hand, die Monopolisierung von Information zu verhindern. Der Weg dazu ist die Formel der informationellen Grundversorgung.

Der Begriff der informationellen Grundversorgung wurde 1986 vom Bundesverfassungsgericht geprägt, als dieses zu prüfen hatte, ob das damalige niedersächsische Landesrundfunkgesetz mit dem Grundgesetz vereinbar ist²³. Die informationelle Grundversorgung, so das Gericht, ist Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und unterscheidet sie von den privaten Rundfunkunternehmen. Zu dieser Grundversorgung sind sie anders als die privaten Sender imstande²⁴

- weil ihre terrestrisch übertragenen Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen (das gilt allerdings inzwischen für die privaten Programme ebenso),
- weil sie nicht in gleicher Weise wie die Privatsender auf hohe Einschaltquoten angewiesen sind,

²¹ Weber, Karsten: Das Recht auf Informationszugang. Berlin: Frank & Timme 2005 (Kommunikationswissenschaft. Bd. 1), S. 183.

²² Kröger, Detlef: Informationsfreiheit und Urheberrecht. München: Beck 2002, S. 207.

²³ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen: Mohr. Bd. 73 (1987), S. 118-205.

²⁴ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen: Mohr. Bd. 73 (1987), S. 118-205, hier S. 157-159.

- und weil sie mithin ein inhaltlich umfassendes Programmangebot (einschließlich Programmen für kleine Interessengruppen und für wenig zahlungskräftige Minderheiten) leisten können. Insbesondere gehört dazu neben Unterhaltung und laufender Berichterstattung eine kulturelle Verantwortung.

Aus dem Auftrag der informationellen Grundversorgung leitet das Bundesverfassungsgericht ab, dass an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk höhere Anforderungen gestellt werden als im privaten Rundfunk.

Diese Funktion der Grundversorgung rechtfertigt die Finanzierung aus Gebühren. Denn Gebühren sind an das Vorhandensein der Empfangsgeräte gekoppelt, nicht an die Nutzung der Programme der öffentlich-rechtlichen Sender. Künftig werden die Rundfunkgebühren noch steuerähnlicher werden, weil die Rundfunkgebühren ab 2013 haushaltsbezogen pauschaliert werden.

Ich meine, dass sich mit dem Begriff der informationellen Grundversorgung der Auftrag der Öffentlichen Bibliotheken gut beschreiben lässt:

- Öffentliche Bibliotheken sind für nahezu die gesamte Bevölkerung gut erreichbar. Zwar verfügen insbesondere kleine Gemeinden in den Flächenstaaten teilweise nicht über eine eigene Öffentliche Bibliothek. Doch ist dann die nächste Öffentliche Bibliothek in einer Nachbargemeinde nicht weit. Und es liegt natürlich in der Natur von körperlichen Infrastrukturen wie Bibliotheken, dass eine Ubiquität wie bei unkörperlich übertragener Information nicht möglich ist. Aber die Bibliotheken erweitern ja ihre Sortimente zunehmend um lizenzierte Netzpublikationen, so dass sich ihre faktische Erreichbarkeit der des Rundfunks allmählich annähert und bei Hochschulbibliotheken jedenfalls für die Hochschulangehörigen bereits vollends gegeben ist.
- Öffentliche Bibliotheken müssen sich zwar der berechtigten Forderung der Unterhaltsträger nach wirtschaftlichen Arbeitsweisen stellen, sie unterliegen aber anders als Buchhandlungen keinem kommerziellen Erfolgszwang. Deshalb sind ihre Sortimente auch deutlich anders zusammengesetzt. Ich habe das für die Belletristik-Sortimente der Öffentlichen Bibliotheken untersucht²⁵. So gehören die Verlage Diogenes, C. Hanser oder List zu den erfolgreichsten Belletristik-Verlagen im Buchhandel, während sie in Öffentlichen Bibliotheken eine geringere Rolle spielen. Zu den Verlagen, deren Produktion überdurchschnittlich von Öffentlichen Bibliotheken erworben wird, aber weniger Bestseller trüchtig sind, gehören Rowohlt Taschenbücher oder Suhrkamp.
- Öffentliche Bibliotheken setzen in ihrem Medienangebot zwar Schwerpunkte und setzen dafür auch Instrumente ein, die aus dem Marketing bekannt sind. Aber es handelt sich eben um Schwerpunkte, die gleichwohl insgesamt ein inhaltlich umfassendes Programmangebot nicht in Frage stellen. Informationelle Grundversorgung darf nicht auf einen Auftrag zur Versorgung der breiten Masse verengt werden²⁶. Vielmehr müssen auch die Interessen kultureller und anderer Minderheiten berücksichtigt werden, auch wenig zahlungskräftiger Minderheiten. Der Minderheitenschutz ist integraler Bestandteil der informationellen

²⁵ Umlauf, Konrad: Moderne Buchkunde. 2. Aufl. Wiesbaden: Harrassowitz 2005 (Bibliotheksarbeit), S. 127.

²⁶ Mainzer Rechtshandbuch der Neuen Medien. Eberle, Carl-Eugen u.a. (Hrsg.) Heidelberg: C. F. Müller 2003, S. 96-103.

Grundversorgung. Der Begriff bezieht sich auf Informationsbedürfnisse im emphatischen Sinn des Wortes – z.B. Information über politisches Tagesgeschehen – wie auch auf Unterhaltungsbedürfnisse. All dies entspricht der Programmatik der Öffentlichen Bibliotheken.

Unter dem Einfluss der Telekommunikationsgesetzgebung in den USA dehnte man den Begriff informationelle Grundversorgung auch auf Datennetze aus²⁷. In den USA sind seit 1995 die Netzbetreiber erstens zum Betrieb flächendeckender Datennetze verpflichtet, zweitens zu erschwinglichen Preisen auch für Anschlüsse in dünn besiedelten Gebieten, drittens zu besonders niedrigen Tarifen für Schulen und Bibliotheken. Unter diesem Einfluss zielte in den 1990er Jahren der Begriff informationelle Grundversorgung darauf, auch in Deutschland die Netzbetreiber – also vor allem die Telekom – zu verpflichten, und zwar nicht nur zu flächendeckenden Datennetzen zu verpflichten, sondern vor allem zu moderaten Preisen für den Internet-Zugang. Wenn heute 75 % der Privathaushalte einen Internetanschluss haben, rund 70 % der deutschsprachigen Bevölkerung ab 14 Jahren und praktisch 100 % der 14- bis 29-Jährigen mindestens gelegentlich online ist, dann scheint diese Debatte um die informationelle Grundversorgung in Bezug auf Datennetze historisch geworden zu sein.

Aber anders als der Begriff Informationsfreiheit lässt sich der Begriff informationelle Grundversorgung für Funktionen der Öffentlichen Bibliotheken einsetzen. Hier geht es erstens darum, dass eben doch noch ins Gewicht fallende Teile der Bevölkerung auf die Bibliothek angewiesen sind, wenn sie ins Internet gehen wollen. Manche wollen auch nicht selbst ins Internet gehen, wie z.B. meine Schwiegermutter. Sie wollen aber eine Stelle anrufen können, die Auskunftsfragen für sie unter Verwendung von Internetressourcen beantwortet. Das könnten Schwiegersöhne sein – oder Bibliotheken. Zweitens reicht der bloße Zugang nicht aus. Vielmehr kommt es darauf an, diesen auch sinnvoll, zielgerichtet und ethisch nutzen zu können. Hier erwächst den Öffentlichen Bibliotheken eine genuin pädagogische Aufgabe, nämlich die Vermittlung von Informationskompetenz. Drittens und vor allem geht es nicht nur um den Zugang zu irgendwelcher Information, sondern um den Zugang zu qualitätsvoller Information. Nach wie vor – und da ist auch kein nennenswerter Wandel zu erwarten – ist Qualitätsinformation kostenpflichtig, sei es in Form von gedruckten Büchern, die man kaufen muss, sei es in Form von qualifizierten Datenbanken, die man gegen Gebühr lizenzieren muss wie z.B. Munzinger Online.

Zur Enttäuschung der Bibliothekare muss ich allerdings auch erklären, dass auch die informationelle Grundversorgung keine Pflichtaufgabe der öffentlichen Hand ist²⁸, jedenfalls solange sie nicht durch Bibliotheksgesetze dazu wird. Aber während man nicht begründen kann, dass Bibliotheken etwas zur Informationsfreiheit beitragen und deshalb der Rückgriff auf dieses Grundrecht nicht taugt, politisch für Bibliotheken zu argumentieren, steht der Begriff informationelle Grundversorgung gerade im Kontext eines öffentlichen Auftrags.

Freilich erweitert sich der Auftrag der Öffentlichen Bibliotheken unter dem Einfluss des medialen Wandels. Unter informationeller Grundversorgung dürfen wir uns deshalb nicht ein Sortiment von

²⁷ Kubicek, Herbert: Allgemeiner Zugang und informationelle Grundversorgung in der Informationsgesellschaft. In: Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft. Tauss, Jörg u.a. (Hrsg.) Baden-Baden: Nomos 1996, S. 156-182.

²⁸ Püschel, Jan Ole: Informationen des Staates als Wirtschaftsgut. Berlin: Duncker & Humblot 2006, S. 132-133.

Medien vorstellen, das über Bücher mit Schulwissen und Tageszeitungen nicht hinausgeht, und dazu dann noch einen Internetanschluss. Informationelle Grundversorgung ist keine Mindestversorgung und impliziert keine Grenzziehung zwischen Inhalten, die aus öffentlichen Mitteln bereit gestellt werden dürfen, und solchen Inhalten, die ausschließlich über den Markt beschaffbar bleiben sollen²⁹. Deshalb sollten wir nicht der in USA erörterten Auffassung³⁰ folgen, man solle Medien und Information nach Inhalten oder Typen gruppieren und einen Teil davon der informationellen Grundversorgung zuweisen, einen anderen Teil nicht. Danach gehörten beispielsweise Informationen über Suchtprobleme zur informationellen Grundversorgung, Informationen über Heimwerken und Gartenpflege nicht. Wer sich auf derartige Diskussionen einlässt, begibt sich in Teufels Küche. Der mediale Wandel betrifft weniger eine inhaltliche Struktur, sondern vielmehr mediale Zugänge.

Im dem Zusammenhang stellte die Enquete-Kommission des Bundestags „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft“ bereits 1998 fest³¹, dass künftig eine Vielzahl von mediengestützten und mediengeleiteten Lernangebote neben die herkömmlichen Lernangebote tritt. Die herkömmlichen Lernangebote wie Schule, Ausbildung und Volkshochschule waren primär institutionell organisiert. Zugleich dürfen die Lerner gegenüber neuen telematischen Lernumgebungen nicht allein gelassen werden. Hier entwickelt sich ein Handlungsfeld, das zwischen der traditionellen Volkshochschule mit ihren Kursen einerseits und den Öffentlichen Bibliotheken mit ihrem Medienverleih andererseits steht. Volkshochschulen ist der Gedanke noch nicht allgemein zugänglich, dass sie über die Kurse mit Dozent und Raum hinaus auch Kurse anbieten können, die zur Nutzung keinen Dozenten brauchen, der einer Gruppe gegenübersteht, die aber ihre Wirkung erst bei einer sozialen Vernetzung der Lernenden untereinander und einer Beratung der Lernenden zur vorteilhaften Nutzung entfalten werden. Und umgekehrt haben sich Öffentliche Bibliotheken bisher dem Gedanken noch nicht überall genähert, dass sie über den Medienverleih hinaus in ihren Räumen Lernumgebungen anbieten können und dass Bibliothekare Lernberater werden können.

Der Begriff informationelle Grundversorgung impliziert eine duale Struktur³²: Neben einer marktwirtschaftlich organisierten Struktur, den Privatsendern, gibt es eine aus Steuern oder im Fall der Rundfunkgebühren steuerähnlich finanzierte Struktur. Diese unterliegt hinsichtlich ihrer Programmatik höheren Anforderungen als die marktwirtschaftliche, andernfalls ist die Finanzierung nicht zu rechtfertigen. Einerseits soll die öffentliche Hand im Sinn des Gebots der Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sich aus den Inhalten heraushalten, andererseits hat sie durch die Rundfunkgesetze die duale Struktur geschaffen. Faktisch haben wir auf vielen Medien- und Informationsmärkten solche dualen Strukturen bereits. Neben dem Sortimentsbuchhandel gibt es die Öffentlichen Bibliotheken. Neben den kommerziellen Fachinformationsanbietern gibt es die wissenschaftlichen Bibliotheken, die heute nennenswerte Teile ihrer Erwerbungsausgaben für digitale Information verwenden. In der juristischen Fachliteratur wurde die besondere Bedeutung von Bibliotheken, Archiven sowie Informations- und Dokumentationszentren im Rahmen dieser

²⁹ Dörr, Dieter: Freies Wort, freies Bild und freie Berichterstattung vs. Datenschutz? In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (2004), S. 536-546.

³⁰ The people's right to know. Media, democracy, and the information highway. Williams, Frederick u. a. (Hrsg.) Hillsdale, N.J.: Erlbaum 1994 (The LEA telecommunications series), S. 15, 73.

³¹ Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft. Enquete-Kommission Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft, Deutscher Bundestag (Hrsg.) Bonn: Zeitungs-Verlag Service 1998, S. 143-171.

³² Kubicek, Herbert: Allgemeiner Zugang und informationelle Grundversorgung in der Informationsgesellschaft. In: Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft. Tauss, Jörg u.a. (Hrsg.) Baden-Baden: Nomos 1996, S. 168-169.

dualen Struktur hervorgehoben³³. Aber es fehlt eine gesetzliche Absicherung dieser dualen Strukturen.

Ich empfehle Ihnen, dass Sie sich in Niedersachsen für die Absicherung der bestehenden dualen Struktur im Medienbereich mit einem Bibliotheksgesetz engagieren. Vorbild sollte das hessische Bibliotheksgesetz sein. Ernst Pappermann, damals Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetags, vertrat in den 1980er Jahren die Auffassung, dass Kultur zwar eine kommunale Pflichtaufgabe im politischen, wenn auch nicht rechtlichen Sinn sei, lehnte aber kulturelle Fachgesetze wie Bibliotheks-, Museums-, Archivgesetze usw. ab³⁴. „Gerade die nicht vom Staat vorgeschriebenen Aufgaben sind die kommunalpolitisch eigentlich reizvollen Aufgaben“, formulierte Pappermann³⁵. Er konnte sich Bibliotheksgesetze nur als Gesetze vorstellen, die die Kommunen zur Einrichtung und zum Betrieb von Öffentlichen Bibliotheken verpflichtet. Auch viele Bibliothekare fordern die gesetzliche Verankerung von Öffentlichen Bibliotheken als kommunale Pflichtaufgabe, möglichst in Verbindung mit einer gesetzlichen Finanzierungssicherung und gesetzlichen Ausstattungsstandards. Damit bilden Befürworter und Gegner derartiger Bibliotheksgesetze eine seltsame Einheitsfront, weil sie dieselbe verengte Vorstellung von Bibliotheksgesetzen haben. Glücklicherweise ist diese Sicht heute überwunden. Zwar empfahl die Enquetekommission „Kultur in Deutschland“ des Bundestags nicht nur, „...Aufgaben und Finanzierung der öffentlichen Bibliotheken in Bibliotheksgesetzen zu regeln.“³⁶, sondern darüber hinaus, dass Öffentliche Bibliotheken eine Pflichtaufgabe werden sollen. Aber wer genau liest, stellt fest, dass die Enquetekommission die Pflichtigkeit nicht ausdrücklich als Gesetzesinhalt empfiehlt. Mit der Pflichtigkeit nämlich wäre die politische Hürde für die Verabschiedung von Bibliotheksgesetzen zu hoch. Ich habe gar nichts gegen Bibliotheksgesetze, die Bibliotheken zur Pflichtaufgabe machen. Aber diese Forderung hat sich als politisch unklug erwiesen und wir sollten sie zurückstellen.

Die Bibliotheksgesetze in Hessen, Thüringen und Sachsen-Anhalt erheben die Öffentlichen Bibliotheken zur Enttäuschung mancher Bibliothekare nicht zur kommunalen Pflichtaufgabe und formulieren ziemlich lapidar: „Die Bibliotheken werden von ihren Trägern finanziert.“³⁷ Man muss sich deutlich vor Augen führen: Auch eine gesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung von Bibliotheken garantiert noch nicht, dass sie tatsächlich überall eingerichtet werden, wo sie laut Gesetz eingerichtet werden müssten³⁸. Mitte der 1980er Jahre begann man in vielen Bundesländern, Archivgesetze in Kraft zu setzen. Aber auch neun Jahre nach Verabschiedung des Archivgesetzes in Schleswig-Holstein, das den Kommunen vorschreibt, Archivierung und Nutzbarmachung ihrer Archivalien in eigener Verantwortung zu regeln³⁹, verfügen noch keineswegs alle Kommunen in Schleswig-Holstein über ein Kommunalarchiv.

³³ Kröger, Detlef: Enge Auslegung von Schrankenbestimmungen - wie lange noch? In: Multimedia und Recht (2002), S. 18-21, hier S. 20.

³⁴ Pappermann, Ernst: Der gemeindliche Kulturauftrag. In: Fortbildung 31 (1986) 3, S. 76-82.

³⁵ Pappermann, Ernst: Rahmenbedingungen kommunaler Kulturarbeit. In: Kulturarbeit in der kommunalen Praxis. Pappermann, Ernst u.a. (Hrsg.) Köln: Kohlhammer 1984, S. 3-11, hier S. 8.

³⁶ Schlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“. Deutscher Bundestag. 16. Wahlperiode. Drucksache 16/7000, S. 132.

³⁷ Hessisches Bibliotheksgesetz, § 8 Abs. 1. GVBl. I 2010, S. 296.

³⁸ Steinhauer, Eric W.: Bibliotheksgesetzgebung – eine kurze Einführung. In: Bibliotheksgesetzgebung – ein Handbuch für die Praxis, insbesondere im Land Baden-Württemberg. Steinhauer, Eric W. u.a. (Hrsg.) Bad Honnef: Bock+Herchen 2011 [erscheint demnächst], Abschnitt I, 2. Kapitel.

³⁹ Landesarchivgesetz Schleswig-Holstein, § 15 Abs. 1. GVOBl. 1992, 444.

Über die lapidare Aussage zur Finanzierung durch die Träger hinaus sehen die bestehenden Bibliotheksgesetze vor, dass das Land die Bibliotheken fördern kann. Diese Förderung steht im Kontext der Entwicklung einer landesweiten Struktur, in der Öffentliche und wissenschaftliche Bibliotheken zusammenarbeiten. Damit ist, und das ist die bemerkenswerte Leistung dieser Bibliotheksgesetze, die duale Struktur nicht nur im Bereich des Rundfunks, sondern generell im Bereich der Medien erstmals gesetzlich anerkannt. Bei der Landesförderung kann man sowohl an Fördermittel für innovative Projekte denken, die die übergemeindliche Vernetzung Öffentlicher Bibliotheken zum Ziel haben, wie auch an die Unterstützung der Büchereizentrale und Beratungsstellen, die maßgeblich dazu beitragen, die Öffentlichen Bibliotheken aus der kommunalen Vereinzelung herauszuholen.

Ich fasse zusammen:

Die bei Bibliothekaren beliebte Assoziation der Bibliotheken mit Informationsfreiheit erkennt den Charakter dieses Grundrechts und ist nicht geeignet, bibliothekspolitische Wirkung zu entfalten.

Nicht nur im Bereich des Rundfunks mit seiner Aufgabe der informationellen Grundversorgung, sondern generell im Bereich der Medien und der Information besteht faktisch eine duale Struktur. Eine marktwirtschaftlich organisierte Struktur wird ergänzt durch eine aus Steuern bzw. Rundfunkgebühren finanzierte Struktur. Neben Buch- und Medienhandel sowie Massenmedien schaffen Bibliotheken einen allgemeinen Zugang zu Medien und Information. Diese Struktur ist erforderlich, um die allgemeine Teilhabe am sozialen Grundgut Information, eben die informationelle Grundversorgung sicherzustellen. Die informationelle Grundversorgung darf dabei nicht auf bloß grundlegende Information im Sinn von Einführung oder Grundlagen verkürzt werden. Im Gegenteil sind an die inhaltliche Programmatik der Einrichtungen der informationellen Grundversorgung besonders hohe Anforderungen zu stellen.

Diese duale Struktur sollte im Bereich der Bibliotheken durch ein Bibliotheksgesetz abgesichert werden.